



Centro Universitário de Brasília- UNICEUB

GUILHERME DE MELLO MOREIRA

**VOTO FACULTATIVO SOB A PERSPECTIVA DO
ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO**

Brasília

2020

GUILHERME DE MELLO MOREIRA

**VOTO FACULTATIVO SOB A PERSPECTIVA DO
ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO**

Trabalho apresentado ao Centro Universitário de
Brasília (UNICEUB), como pré-requisito para a
obtenção do Certificado de Conclusão de Bacharel
no curso de Graduação de Direito.

Orientadora: Profa. Dra. Christine Oliveira Peter da
Silva

Brasília

2020

GUILHERME DE MELLO MOREIRA

**VOTO FACULTATIVO SOB A PERSPECTIVA DO ESTADO DEMOCRÁTICO
DE DIREITO**

Trabalho apresentado ao Centro Universitário
de Brasília (UNICEUB), como pré-requisito
para a obtenção do Certificado de Conclusão de
Bacharel no curso de Graduação de Direito
Orientadora: Professora Dra. Christine Oliveira
Peter da Silva

Brasília
2020

BANCA EXAMINADORA

Prof Dra. Christine Oliveira Peter da Silva

Prof. Avaliador

RESUMO

O presente trabalho tem por objetivo analisar a coerência ou não da opção pelo voto obrigatório em um Estado Democrático de Direito que tem por fundamentos a soberania popular e o exercício da cidadania. Para tanto, abordará a questão relativa à liberdade do exercício do voto como manifestação de vontade dos eleitores, conscientização política e de cidadania por meio de uma retrospectiva histórica, uma contextualização acerca da democracia e do voto no Brasil e no mundo e, por fim uma análise comparativa entre o voto obrigatório e o facultativo.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	6
2. RETROSPECTIVA HISTÓRICA DO VOTO NO BRASIL	8
2.1 Brasil Colônia.....	8
2.2 As Eleições de 1821.....	10
2.3 O Voto no Império.....	11
2.4 O Voto na República Velha.....	13
2.5 De 1930 a 1945.....	14
2.6 De 1945 a 1964.....	16
2.7 Regime Militar.....	18
2.8 De 1985 aos dias atuais.....	19
3. DEMOCRACIA E VOTO NO BRASIL E NO MUNDO.....	21
3.1 Democracia e Liberdade.....	21
3.2 Estado Democrático de Direito.....	22
3.3 Voto no Mundo.....	27
4 ANÁLISE COMPARATIVA ENTRE O VOTO OBRIGATÓRIO E O VOTO FACULTATIVO	31
4.1 Voto: Poder Dever?	32
4.2 Educação Política do Eleitor.....	34
4.3 Voto como Causa de Legitimação.....	35
4.4 Tradição Democrática e Estágio da Democracia Brasileira.....	38
4.5 Opinião dos eleitores acerca do voto Obrigatório/Facultativo.....	39
5. CONCLUSÃO.....	42
6. REFERÊNCIAS.....	44
ANEXOS.....	47

INTRODUÇÃO

Este trabalho tem como tema “O voto facultativo sob a perspectiva do Estado Democrático de Direito”, propondo uma análise histórica da evolução do voto no Brasil, ao mesmo tempo em que se registra a incoerência de um país que se declara um Estado Democrático de Direito, precipuamente arraigado ao princípio da liberdade, mas que mantém traços da sua história autoritária, ao perpetuar a obrigatoriedade do voto.

O presente estudo ao fazer uma análise do que preconiza a Constituição Federal de 1988, em especial o contido no parágrafo único do art. 1º, segundo o qual “*todo o poder emana do povo*”; no *caput* do art. 14, “*a soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos*”; no parágrafo 1º, inciso I do mesmo artigo, “*o alistamento eleitoral e o voto são obrigatórios para os maiores de 18 anos*”, e levando em consideração o princípio da liberdade igualmente defendido pela Carta Magna, em seu artigo 5º, *caput*, abordará a questão relativa à liberdade do exercício do voto como manifestação de vontade dos eleitores e conscientização política e de cidadania.

Quanto à importância do tema, destaca-se o fato de estar diretamente relacionado às eleições periódicas, momento caracterizado por definir os rumos políticos, econômicos e sociais que impulsionam o país para o seu futuro. Além disso, o tema assume uma proporção ainda mais significativa no que tange à restrição da liberdade por parte do Estado frente aos seus cidadãos.

A abordagem será desenvolvida a partir de pesquisa bibliográfica consistente no uso de livros, artigos e projetos de pesquisa sobre o assunto. Quanto ao método de procedimento, vai-se recorrer à pesquisa com método histórico, explicando a razão de o Brasil manter o voto obrigatório; bem como o método comparativo, a fim de propiciar uma reflexão acerca de como a opção brasileira de obrigar os seus cidadãos a votarem pode se constituir em um ato autoritário e ao mesmo tempo se caracterizar como uma decisão ultrapassada, frente ao momento vivenciado pela comunidade internacional. Relativamente ao tipo, será adotada a pesquisa sócio jurídica, demonstrando-se a partir, principalmente, da Constituição Federal de 1988, mas também da inter-relação existente entre a ciência jurídica e a ciência filosófica, a ausência de coerência entre o Estado Democrático de Direito e a obrigatoriedade do voto.

Diante do exposto, o presente estudo tem por objetivo geral avaliar a coerência, ou não, da opção pelo voto obrigatório, em um Estado Democrático de Direito que tem por fundamentos

a soberania popular e o exercício da cidadania, os quais só alcançam a plenitude a partir da garantia do direito de escolha dos governantes e dos meios de controle da atuação dos mesmos.

Como objetivos específicos estão: i) descrever a evolução histórica do voto no Brasil, uma vez que importante conhecer o desenvolvimento do processo de participação da população na escolha dos seus governantes; ii) distinguir a democracia como o sistema no qual os cidadãos contam com a possibilidade de participar da vida política de seu país; e iii) citar posicionamentos favoráveis e contrários ao voto facultativo e obrigatório.

Para tanto, o primeiro capítulo, intitulado Retrospectiva Histórica do Voto no Brasil, abordará de que modo se desenvolveu no Brasil o processo de escolha dos governantes, enfatizando a alteração das regras adotadas para a escolha dos dirigentes, conforme o período histórico analisado.

O segundo capítulo tratará da Democracia e Voto no Brasil e no Mundo, abordando os institutos da democracia e da liberdade, do Estado Democrático de Direito, e por fim, um panorama sobre o voto no mundo.

O terceiro e último capítulo, então, propõe-se a apresentar posições divergentes quanto à adoção do voto facultativo e do voto obrigatório, bem como os argumentos utilizados pelas duas correntes quanto à questão.

Por fim, levando-se em consideração a divergência de entendimento acerca da coerência entre Estado Democrático de Direito e voto obrigatório, bem como quanto a conveniência de adoção do voto facultativo no Brasil, convido os leitores a refletirem se a obrigação do voto imposta aos cidadãos brasileiros pode ser reconhecido como exercício de um direito fundamental à democracia ou imposição autoritária de um dever, resquício de um passado não muito distante.

2. RETROSPECTIVA HISTÓRICA DO VOTO NO BRASIL

Considerando que a Constituição de 1988 consagrou em seu art. 1º que a República Federativa do Brasil constitui-se em Estado Democrático de Direito, ou seja, que além do respeito à ordem jurídica estabelecida, preconiza a garantia das liberdades civis como a liberdade de expressão e de pensamento, cabível se faz a reflexão acerca da obrigatoriedade do voto imposta aos cidadãos com idade entre 18 e 70 anos, bem como a respeito da possibilidade ou não da implementação do voto facultativo como regra no país, uma vez que já convivemos com essa faculdade relativamente aos maiores de 16 e menores de 18 anos, bem como aos maiores de 70 anos.

Preconiza o artigo 1º, parágrafo único da nossa Carta Magna que todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente.

É cediço que a soberania popular e a cidadania exercidas através do voto fortalecem a democracia. Mas a compulsoriedade do voto não vai de encontro à garantia das liberdades civis? O voto facultativo não traduz mais realisticamente a vontade popular por refletir efetivamente o interesse dos cidadãos na escolha de seus representantes? O voto é um direito ou um dever; ou ainda, um direito/dever?

Enfim, no intuito de encontrar respostas a tais questionamentos, iniciar-se-á uma breve retrospectiva histórica acerca do processo eleitoral e do voto, propriamente dito, no Brasil.

2.1 Brasil Colônia

Fazia parte da cultura portuguesa escolher aqueles que iriam administrar os seus povoados. Sendo assim, não causa estranheza o fato de os colonizadores portugueses, tão logo chegarem às novas terras, organizarem votações com o intuito de elegerem vereadores, juízes ordinários, procuradores e outros cargos oficiais voltados à administração das vilas e cidades recém fundadas.

Assim é que, segundo Nicolau (2012, p. 8), o primeiro registro histórico de eleições realizadas no país é datado de 1532, com a definição dos membros do Conselho Municipal da Vila de São Vicente – atual São Paulo¹.

¹ A expedição liderada por Martin Afonso de Souza chegou ao Brasil, em São Vicente, no dia 3 de janeiro de 1532, sendo composta por 5 navios e mais de 400 pessoas. As eleições foram então convocadas pelo donatário Martin Afonso de Souza para a escolha do conselho administrativo dessa vila.

Segundo Nicolau (2012, p. 14), no período colonial, o processo eleitoral acontecia de acordo com as determinações das Ordenações do Reino de 1603, no caso, as Ordenações Filipinas², e contava com determinadas etapas³: (a) *escolha dos eleitores*, em que os “homens bons” e povo diziam 6 nomes ao pé do ouvido do escrivão, e onde os 6 (seis) mais votados seriam os eleitores; (b) *formação das duplas*. Aqui, o juiz mais velho da comarca dividia os 6 eleitores em 3 duplas, e nessa formação buscava-se separar parentes e a comunicação entre as duplas era proibida; (c) *elaboração de 9 listas*. Neste momento cada dupla era responsável pela elaboração de 3 listas contendo os nomes dos vereadores, dos procuradores e dos juizes; (d) *redução das 9 listas para 3*: o juiz mais velho reorganizava as 9 listas de forma a definir as composições da Câmara para cada um dos anos subsequentes. Assim, eram formadas 3 listas contendo cada uma delas os nomes dos vereadores, procuradores e juizes que exerceriam os cargos durante um ano; (e) *pelouros*⁴: o juiz mais velho colocava em cada um dos pelouros uma lista contendo o nome daqueles que assumiriam os cargos da Câmara em um ano; uma sacola com 4 compartimentos acondicionava os 3 pelouros e a lista contendo o nome de todos os eleitos. A sacola era mantida em uma arca com 3 fechaduras e cada chave ficava sob a guarda de um vereador que estivesse exercendo o cargo naquele ano; (f) *sorteio*, por fim, no início do ano, a arca era aberta pelos vereadores e um menino de até sete anos sorteava o pelouro que continha o nome dos oficiais que iriam exercer as atividades na Câmara naquele ano.

Enfim, no Brasil Colônia, apenas os “homens bons”, ou seja, aqueles qualificados pela linhagem familiar (os nobres), renda (os chamados homens novos, burgueses enriquecidos pelo comércio) e propriedade (fazendeiros, senhores de engenho), bem como pela participação na burocracia civil e militar, tinham o direito de escolher, indiretamente, os administradores das vilas.

A câmara municipal, por sua vez, exercia a função de elaboração das leis, bem como a função executiva do poder, por intermédio dos oficiais conselheiros escolhidos pelos “homens bons”, em votação indireta.

² As Ordenações Filipinas foram sendo derogadas à medida em que as leis brasileiras eram elaboradas, sendo totalmente excluídas do ordenamento brasileiro apenas em 1917, com a entrada em vigor do Código Civil Brasileiro.

³ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Eleições no Brasil: uma história de 500 anos**. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2014.

⁴ Bola que se destinava a guardar a lista de candidatos escolhidos nas eleições das vilas.

2.2 As Eleições de 1821

De acordo com Oliveira (2018, p. 20), são datadas de 1821, as primeiras eleições gerais realizadas no Brasil. A convocação feita por D. João VI, era para que os brasileiros escolhessem os deputados que seriam os seus representantes frente ao Rei no parlamento português de Lisboa. Esta foi, na verdade, a primeira eleição para um posto de representação de abrangência para além do âmbito municipal.

Jaeger (2004, p. 98) destaca que D. João VI, ainda no Brasil, decretou também, conforme o método determinado pela Constituição Espanhola de Cádiz, de 1812, as instruções para as eleições dos deputados das Cortes, a serem adotadas para o Reino Unido de Portugal, Brasil e Algarves⁵.

As novas regras substituíam as Ordenanças de 1603, e determinavam que o pleito se daria indiretamente, em 4 graus, e utilizando a regra da maioria simples.

Assim, a eleição de 1821 foi realizada em diferentes dias e unidades territoriais, da seguinte forma: (a) *1º Grau*: cidadãos das freguesias (sem qualquer restrição de renda ou escolaridade), se reuniam em um dia de domingo e nomeavam compromissários. O voto era anunciado verbalmente para os escrutinadores; (b) *2º Grau*: após a apuração, os compromissários escolhiam eleitores de paróquia, que deveriam ter mais de 25 anos; (c) *3º Grau*: no domingo seguinte os eleitores de diversas paróquias designavam os eleitores de comarca, e; (d) *4º Grau*: finalmente, os eleitores de todas as comarcas da província se reuniam na capital para escolher publicamente os deputados⁶. Para tal, aproximavam-se da mesa eleitoral e declaravam o nome de seu candidato.

De acordo com Nicolau (2012, p. 16), no período compreendido entre agosto de 1821 e maio de 1822, foram eleitos 97 deputados, (inclusive suplentes), nas diversas províncias. Contudo, apenas 53 compareceram às Cortes de Lisboa.

Assim é que, segundo Ferreira (2001, p. 42) o sufrágio passou a ser universal, ou seja, o povo votava em massa, inclusive os analfabetos, inexistindo qualquer restrição ao voto.

⁵ Afirma Igor Bruno Silva de Oliveira (2018), tratar-se de modalidade de votação que representou um avanço no que tange ao direito ao voto, uma vez que inexistia qualquer distinção ou pré-requisito que impedisse os eleitores de votar.

⁶ O número de eleitores era calculado com base no número de **fogos** da freguesia que, de acordo com o art. 6º, do Decreto n. 157, de 4 de maio de 1842, significava a casa, ou parte dela, em que habitasse independentemente uma pessoa ou família; de maneira que em um mesmo edifício pudesse haver dois ou mais fogos.

2.3 O Voto no Império

Conforme Chaia (2010, p. 01), logo após a proclamação da independência do Brasil, o processo eleitoral se dava da seguinte forma: o voto era aberto e oral, pois dessa forma poderia ser controlado. Nesse período, os analfabetos, que constituíam 70% a 80% da população brasileira, tinham direito ao voto.

De acordo com Nicolau (2012, p. 15), o processo eleitoral se realizava em dois momentos: na primeira fase havia escolha dos eleitores, que na época eram apenas os indivíduos do sexo masculino, maiores de 25 anos e que tivessem uma renda líquida anual de 100 mil réis.

No segundo escrutínio os eleitores deveriam ter, além dos requisitos exigidos na primeira fase, uma renda de 200 mil réis. Na segunda fase eram escolhidos os eleitos propriamente ditos e os senadores eram escolhidos pelo imperador a partir de uma lista tríplice.

Jairo Nicolau (2012, p. 23) analisando mais detalhadamente o mesmo período afirma que também era possível votar aos 21 anos os indivíduos casados ou oficiais militares. Com relação aos clérigos e bacharéis não havia limite de idade. Acrescenta ainda o autor que os filhos-família que morassem com os pais e não fossem funcionários públicos, assim como os religiosos que estivessem em claustro e os criados de servir, estavam proibidos de votar. Ainda, relativamente a restrição econômica Nicolau (2012, p. 24) informa que os valores foram atualizados em 1846 para 200 mil réis e 400 mil réis, respectivamente.

Enfim, é possível concluir que o direito de voto era restrito às classes ricas, ao alto escalão da Igreja Católica Apostólica Romana e aos homens brancos, livres e comerciantes. Acresce, também, a informação de que os libertos podiam votar nas eleições de primeiro grau.

De 1824 a 1875 não havia exigência de apresentação de provas que comprovassem a renda. Na verdade, ficava a critério das mesas eleitorais, até 1842, e das Juntas de Qualificação de eleitores (fazer referência - Decreto nº157, de 4 de maio de 1842) tal definição, o que de acordo com Francisco Belisário de Souza (1979, p. 51) dava margem a diversos tipos de fraudes.

Acerca da criação da Assembleia Geral durante a Constituição de 1824, expõe Jairo Nicolau (2012, p. 18):

“A Constituição de 1824 criou duas instituições legislativas de âmbito nacional: a Câmara dos Deputados e o Senado, que, juntas, formavam a Assembleia Geral. A Câmara dos Deputados era composta por representantes escolhidos nas províncias para um mandato de quatro anos. A Constituição previa que o Poder Moderador (na figura do imperador) poderia dissolver a Câmara dos Deputados, o que ocorreu com frequência; os deputados de onze

das 21 legislaturas eleitas no Império não cumpriram os quatro anos de mandato, pois a Câmara dos Deputados foi dissolvida.

O Senado era composto por representantes eleitos nas províncias para mandatos vitalícios, o que significava que uma vaga só era aberta para eleição quando morria um senador. A bancada de senadores de cada província correspondia à metade da bancada de deputados. A Constituição assegurou um papel relevante para o imperador na escolha dos senadores. Os eleitores escolhiam uma lista de três nomes, cabendo ao monarca nomear um deles (não necessariamente o mais votado pelos eleitores).”

Segundo Brasil (1981), com a publicação do Decreto 3.029, de 1881, conhecido como a Lei do Censo, ou Lei Saraiva, foi abolida a votação de dois graus.

Acerca do Decreto, Nicolau (2002 – p. 9), afirma que as mudanças advindas com a publicação alteraram sobremaneira o perfil do eleitorado, uma vez que reduziu para aproximadamente 150 mil eleitores em 1882, o que constituía apenas 1% da população da época. Essa redução no eleitorado é explicada pela proibição imposta aos analfabetos e a imposição aos trabalhadores que agora deveriam fazer prova da sua renda.

Nesse sentido afirma Jairo Nicolau (2012, p. 26):

Uma mudança fundamental é que, com a introdução do alistamento por iniciativa do eleitor – no lugar do realizado pela Junta -, coube ao próprio eleitor a tarefa de apresentar os documentos que comprovassem sua renda. A legislação era extremamente detalhada quanto à exigência para comprovação da renda proveniente de imóveis, indústria e profissão, emprego público, títulos públicos e ações de bancos e companhias. Mas mantinha uma série de profissões e condições que isentavam os cidadãos de comprovação de renda. Por exemplo, estavam isentos os clérigos, os oficiais militares, os qualificados como jurados (1879), os diretores de órgãos públicos e os parlamentares com mandato.

É importante destacar que a Lei Saraiva aboliu o voto indireto. A partir de 1881, os Senadores, Deputados Gerais e Provinciais, passaram a ser escolhidos diretamente pelos eleitores.

Finda assim, um período de mais de seis décadas em que o voto indireto foi utilizado para a escolha dos representantes.

Com o fim do regime monárquico no Brasil, em 15 de novembro de 1889, o direito político dos cidadãos foi alterado. Contudo, conforme Chaia (2010, p. 03), tal alteração não resultou, necessariamente, em aumento da participação política.

2.4 O Voto na República Velha

A República Velha ou Primeira República, compreende o período que vai desde a Proclamação da República, em 15 de novembro de 1889, até a Revolução de 1930, e de acordo com Nicolau (2012, p. 46), a mudança do regime político exigiu o desafio de estruturar as instituições republicanas, definindo, a partir daquele momento, por exemplo, quem teria direito a voto; quais cargos seriam escolhidos por meio de eleições; quem substituiria o imperador (Poder Moderador), de que modo esse substituto seria eleito e etc.

O processo eleitoral sofreu influência direta das novas bases institucionais adotadas pelo novo regime, quais sejam: o presidencialismo, o federalismo e o sistema bicameral.

Os eleitores, por meio do voto direto, passaram a escolher, o presidente. Do mesmo modo, os antigos presidentes de província também passaram a ser eleitos, e os senadores, que até então, contavam com mandato vitalício, passaram a ser eleitos para um mandato de 9 anos.

Fazendo referência ao período da República Velha, salienta Chaia (2010, p. 03) que: a restrição da renda foi abolida; o analfabeto perdeu o direito do voto; a Constituição de 1891 instituiu que os eleitores deveriam ser maiores de 21 anos; foram excluídas as mulheres, os mendigos, os praças e os religiosos em comunidade claustral. E esclarece que o argumento utilizado para a exclusão de analfabetos e mulheres do processo eleitoral foi justificado pela ideia de que seriam mais influenciáveis, fosse pelos patrões, fosse pelos maridos e pais. Portanto, por esse argumento, tanto as mulheres, quanto os analfabetos não teriam opinião política própria.

Por outro lado, afirma Nicolau (2012, p. 47), relativamente às mulheres, que assim como a Constituição do Império, a Carta de 1891 não vetava, em nenhum de seus artigos, o direito de voto para as mulheres. Explica que, na verdade, não havia necessidade de fazê-lo, uma vez que a política do século XIX era pensada como uma atividade eminentemente masculina.

Quanto à decisão das lideranças republicanas de suspender o voto censitário, afirma o autor, que esta se coadunava com o processo de democratização em curso em alguns países da Europa e das Américas, pois naquele momento, Uruguai (1830); Grécia (1844); Suíça (1848); França (1848); Colômbia (1853); Alemanha (1871); e Chile (1885), já não contavam com qualquer exigência de renda ou propriedade para que os homens tivessem direito de voto. Nos Estados Unidos, os últimos estados a suprimir o censo econômico o fizeram na década de 1860.

No tocante à Europa, o censo literário nunca teve a mesma abrangência do censo econômico, mas foi uma característica dos países da América Latina. Entre os maiores países da região, apenas a Argentina e a Colômbia nunca utilizaram a alfabetização como critério para que os adultos tivessem direito de voto. O Brasil foi o último país latino-americano a abolir o

censo literário. Antes dele, o fizeram a Bolívia (1826); o Peru (1826); o Uruguai (1830); o Chile (1833); a Costa Rica (1844); o Equador (1861); El Salvador (1864); e Guatemala (1871). Por conta do alto contingente de analfabetos, o censo literário constituiu-se (mesmo onde o censo econômico havia sido suspenso) em uma barreira expressiva para a ampliação do eleitorado (NICOLAU, 2012, p. 53).

Cabe ainda ressaltar que nesse período, com o intuito de moralizar as eleições, recaia sobre o processo eleitoral, um controle exercido pelas mesas eleitorais. Também foi instituído o voto secreto, que consistia na colocação da cédula numa carta antes de depositá-la na urna. Porém, como cada cédula era diferenciada por candidato, não era difícil descobrir o voto do eleito. O alistamento, por sua vez, não era obrigatório e ficava sob o controle das autoridades judiciais.

Enfim, a falta de participação, a distorção relativa à apuração dos votos decorrente da falsidade das atas, da “ressurreição” dos mortos, bem como pela eleição bico de pena marcaram esse período eleitoral.

2.5 De 1930 a 1945

No tocante à história da Justiça Eleitoral, a principal bandeira do movimento de 1930, foi a moralização das eleições, o que foi posto em prática por meio de mudanças nas condições para a realização dos pleitos, bem como no que diz respeito ao exercício do voto.

De acordo com Nicolau (2012, p. 60) os dirigentes que assumiram o poder em outubro daquele ano, afastaram de seus cargos todos os políticos eleitos na Primeira República. Já em novembro de 1930, o Governo Provisório estabeleceu, por meio de um decreto, que exerceria “discrecionariamente” as funções e atribuições dos poderes Executivo e Legislativo até que a Constituinte estabelecesse a reorganização constitucional no país. Deste modo, foi assegurado que as Constituições, tanto federal quanto estaduais, continuassem em vigor, mas o Congresso Nacional, as Assembleias Legislativas Estaduais e Municipais foram dissolvidas.

O Governo Provisório também colocou em prática a substituição dos governadores, passando a nomear interventores que, cada estado, passaram a nomear interventores municipais, em substituição aos prefeitos ou intendentes, como eram denominados.

Enfim, o Governo Provisório interviu profundamente no sistema político, haja vista ter sido a primeira vez desde a promulgação da Constituição de 1824, que o país contou com todos os seus postos de poder ocupados por políticos indicados, ou seja, que não haviam disputado

eleições. Tal quadro foi alterado apenas em novembro de 1933, com os trabalhos da Assembleia Constituinte de 1932.

Durante as eleições presidenciais de 1930, uma das principais bandeiras levantadas pela campanha da Aliança Liberal, foi a moralização das eleições. Assim é que, em dezembro daquele ano, o Governo Provisório criou a comissão de reforma da legislação eleitoral, cujo trabalho culminou com a elaboração do primeiro Código Eleitoral do Brasil. Foi nesse contexto que nasceu a Justiça Eleitoral.

Segundo Jaeger (2004, p. 108), foi a partir da Lei n. 21.076, de 24 de fevereiro de 1932, que o Poder Judiciário passou a gerenciar as eleições, sendo responsável pelo alistamento, pela organização das mesas de votação, pela apuração dos votos, pelo reconhecimento e proclamação dos eleitos, bem como pelo julgamento das questões que envolvessem matéria eleitoral, ou seja, por todo o processo eleitoral.

Há que se destacar as inovações resultantes da promulgação do Código Eleitoral: o voto feminino facultativo, a adoção definitiva do voto secreto, a instituição do sistema representativo proporcional e a regulação das eleições federais, estaduais e municipais em todo o país.

Por outro lado, foram mantidas as restrições ao pleno exercício da cidadania, dentre as quais, a impossibilidade de votação por parte dos analfabetos, mendigos e praças.

Ainda, embora tenha sido mantida a possibilidade de eleição de candidatos sem partido, a legislação eleitoral pela primeira vez, fazendo referência aos partidos políticos, passou a exigir o registro prévio de todas as candidaturas.

Por fim, afirma Jairo Nicolau (2012, p. 75), que “para os observadores da época, a nova legislação conseguiu promover eleições limpas, com fraudes circunscritas apenas a determinadas áreas do país.”

Após ter atingido o objetivo de tornar as eleições limpas, o objetivo seguinte seria a ampliação do contingente de eleitores. Deste modo, a Constituição de 1934 reduziu a idade de 21 para 18 anos; o sistema proporcional nas eleições para a Câmara de Deputados foi estabelecido e instituída a obrigatoriedade de alistamento de voto para homens e funcionárias públicas.

A promulgação da nova Constituição, em 16 de julho de 1934, estabeleceu as regras para as eleições de uma série de cargos, entre os quais o presidente da República. No dia seguinte, a Assembleia elegeu Getúlio Vargas para ocupar a Presidência até o dia 03 de maio de 1938. As eleições diretas para a escolha do sucessor de Vargas estavam previstas para acontecer em 120 dias antes do término do seu mandato.

De acordo com Nicolau (2012, p. 75), no dia 14 de outubro de 1934, houve eleição para a Câmara dos Deputados e para a Assembleia Constituinte dos estados. Estas últimas, assim que foram empossadas, elegeram os governadores e dois senadores. Esse foi o último pleito realizado durante a curta vigência da Carta de 1934, já que em 10 de novembro de 1937 um golpe de Estado comandado por Vargas instituiu o regime autoritário conhecido como Estado Novo. Durante esse período, os partidos foram extintos; o Congresso Nacional, as Assembleias Legislativas e as Câmaras Municipais foram dissolvidas; e as eleições foram suspensas. Por onze anos (entre outubro de 1934 e dezembro de 1945) não foram realizadas eleições no país. Paradoxalmente, após criar as condições para a realização de eleições limpas e garantir que as mulheres pudessem votar, o país ficaria o mais longo período de sua história sem eleições.

2.6 De 1945 a 1964

Visando a redemocratização do país, é possível afirmar que uma das mais importantes medidas para alcançar tal intento foi a convocação de eleições para a Presidência da República, bem como para o Congresso Nacional, que seria responsável pela elaboração de uma nova Constituição para o país.

Em 14 de maio de 1945, o então Presidente Getúlio Vargas emitiu o Decreto-Lei n. 7.586 (Lei Agamenon), que regulamentaria as eleições previstas para dezembro.

Segundo Nicolau (2012, p. 94), o Código de 1945 foi fortemente inspirado pelos Códigos de 1932 e de 1935, confirmando, deste modo, (a) manutenção da responsabilidade de todas as fases do processo eleitoral à Justiça Eleitoral; (b) duas formas de alistamento eleitoral (por iniciativa do eleitor, e *ex officio*, isto é, realizado por chefes de repartições públicas e por titulares das Seções da Ordem dos Advogados e dos conselhos regionais de engenharia e arquitetura); (c) alistamento e voto obrigatórios; e (d) eleições majoritárias para Presidência da República e Senado, e proporcionais para a Câmara de Deputados.

Cabe frisar que diferentemente da legislação anterior, o Código de 1945 eliminou a possibilidade de candidaturas avulsas e de grupos de eleitores. Conferiu maior importância aos partidos, limitando a inscrição a candidatos a eles registrados ou a alianças de partidos, exigindo, ainda, que o registro das candidaturas se desse até quinze dias antes das eleições.

Relativamente aos partidos, a Lei Agamenon introduziu duas mudanças significativas, quais sejam: (a) exigência de registro TSE; (b) definição de um critério de abrangência nacional como condição necessária para o registro partidário⁷.

Na década de 1950, o Congresso promulgou um novo Código Eleitoral, (Lei n. 1.164), o qual inseriu critérios para a padronização de cédulas e acabou com a possibilidade de alistamento *ex officio*.

A Lei n. 2.250/1955, criou a folha individual de votação que fixou o eleitor na mesma seção eleitoral; no mesmo ano, por meio da Lei 2.582, foi criada a cédula oficial de votação, a qual assegurou de forma mais efetiva a liberdade e o sigilo do voto e facilitou a apuração dos pleitos.

Considerando que, sob a vigência do Código de 1935, não foi realizada nenhuma eleição, a obrigatoriedade do voto foi resgatada da Lei n. 7.586 (Lei Agamenon), a partir de 1945, quando todas as pessoas aptas a votar seriam obrigadas a exercer esse direito.

Enfim, no período compreendido entre o fim do Estado Novo e o golpe militar, verifica-se, no que tange ao direito ao voto, que a Lei Agamenon reproduziu as regras da Constituição de 1934. Assim, (a) poderiam ser eleitores os cidadãos maiores de 18 anos, com exceção dos analfabetos, dos militares (salvo os oficiais), dos mendigos e dos cidadãos privados dos direitos políticos; (b) obrigatoriedade do alistamento e do voto, salvo para os maiores de 65 anos e para as mulheres que não exercessem profissões lucrativas⁸ (NICOLAU, 2012, P. 93).

Ainda, a obrigatoriedade do voto para ambos os sexos foi estabelecida pela Constituição de 1946. Contudo, o Código de 1950 definiu a facultatividade aos inválidos, aos maiores de setenta anos e às mulheres que não exercessem profissões lucrativas. Quanto aos analfabetos, a proibição de votar foi estabelecida em 1889, tendo sido mantida pelas Assembleias Constituintes de 1891, de 1933, e de 1946.

⁷ Os partidos precisariam obter o apoio de 10 mil eleitores distribuídos por pelo menos cinco circunscrições eleitorais (estados e Distrito Federal). A partir de 1950, o número de eleitores passou a ser de 50 mil, também distribuídos por pelo menos cinco circunscrições, com no mínimo, mil eleitores em cada uma.

⁸ De acordo com a Constituição de 1934 o voto era obrigatório para as mulheres que exerciam funções públicas; já a Lei Agamenon amplia a abrangência impondo a obrigatoriedade às mulheres que exerciam profissões lucrativas.

2.7 De 1964 a 1985 – O Regime Militar

De acordo com Nicolau (2002, P. 80), uma das peculiaridades do regime militar instaurado no período de 1964 a 1985 foi a manutenção das eleições para alguns cargos. Na verdade, foram realizadas no período eleições diretas e indiretas.

Foram indiretas as eleições para presidente da República e governadores de estados, realizadas, respectivamente, pelo Congresso Nacional e pelas Assembleias Legislativas, com votação aberta. Já o pleito para o Legislativo federal, estadual e municipal, bem como para os prefeitos, era direto, com exceção da escolha de prefeitos de capitais e de cidades consideradas de segurança nacional.

É cediça a discussão acerca do fato de o regime militar instaurado no país ter sido uma ditadura militar ou não. Contudo, há que se esclarecer que não pretende o presente trabalho abordar tais questões, importando, de acordo com o tema a ser analisado, de que forma o voto era exercido.

Dessa maneira, no que diz respeito ao direito ao voto cabe salientar a manutenção, durante o período, dos critérios estabelecidos pela Constituição de 1946. Assim, podiam votar todos os cidadãos maiores de 18 anos. A exceção recaía sobre os analfabetos, os que não soubessem se expressar em língua nacional, os privados dos direitos políticos e de certos grupos da corporação militar.

As eleições realizadas durante o Regime Militar foram reguladas pelo Código Eleitoral de 1965, que estabeleceu as regras eleitorais atinentes à organização da Justiça Eleitoral, ao processo de alistamento, ao sistema eleitoral, ao método de votação e apuração dos votos, bem como à propaganda eleitoral. Além disso, introduziu uma série de mudanças no sistema eleitoral brasileiro. No tocante ao voto feminino, foi a primeira vez que a obrigatoriedade de alistamento e de voto vigeu para todas as mulheres, independentemente de exercerem atividade lucrativa ou não. Também foram introduzidas outras mudanças: (i) o eleitor era obrigado a votar em candidatos do mesmo partido para os cargos de deputado federal e estadual; (ii) nas eleições proporcionais eram proibidas as coligações partidárias; (iii) o registro dos candidatos deveria ser realizado no prazo máximo de seis meses antes das eleições; (iv) multa de 5% a 20% do salário mínimo para os eleitores faltosos e que deixaram de se justificar perante o juiz eleitoral; (v) sem a prova de ter votado, se justificado ou pago a multa, o eleitor não poderia, entre outros, obter passaporte ou carteira de identidade, inscrever-se em concurso ou prova para cargo público e tampouco obter empréstimo de órgão público.

2.8 De 1985 aos Dias Atuais

Em 15 de janeiro de 1985, Tancredo Neves (PMDB) e José Sarney, recém filiado ao PMDB, foram eleitos no Colégio Eleitoral, respectivamente, Presidente e Vice-Presidente da República.

Nos dois meses seguintes (15/03/1985), o Regime Militar chegou ao fim com a posse de José Sarney. Já nos primeiros meses do novo Governo, foi sancionada a emenda constitucional n. 25, que trouxe uma série de alterações no processo eleitoral ora vigente, a saber: (i) estabelecimento de eleições diretas para presidente, pelo sistema de maioria absoluta em dois turnos, ainda que sem data definida para o pleito; (ii) convocação para 15 de novembro de eleições para prefeitos de capital, municípios considerados áreas de segurança nacional, e para prefeitos e vereadores de novos municípios; (iii) liberação das exigentes regras para organização de partidos; (iv) as coligações partidárias foram permitidas; (v) revogação da fidelidade partidária, entre outras.

Outra importante medida da emenda n. 25 que cabe destacar refere-se à concessão de direito de voto para os analfabetos, impedidos de votar desde a época do Império, em 1882, ou seja, por mais de 100 anos. As eleições de 1985 foram as primeiras da história republicana nas quais os analfabetos puderam votar.

Enfim, a Emenda Constitucional n. 25, em seu artigo 147, estabeleceu a idade como o único critério para definir quem poderia ser eleitor: *“São eleitores os brasileiros que, à data da eleição, contém 18 anos ou mais, alistados na forma da lei”*.

Em 1988, o sufrágio universal foi confirmado por nossa Carta Magna que, mantendo a obrigatoriedade de alistamento e de voto para todos os cidadãos maiores de 18 anos, desempenhou papel inovador ao ampliar o direito de voto para os jovens de 16 e de 17 anos. Cabe salientar que a Constituição Federal de 1988, estabeleceu a facultatividade do alistamento e do voto para os analfabetos, para os jovens de dezesseis e de dezessete anos, bem como para os maiores de setenta anos. Ainda, com relação aos analfabetos, restou determinada a inelegibilidade.

Considerando que, embora com muitas emendas, ainda vige em nosso ordenamento jurídico o Código Eleitoral de 1965, as sanções impostas àqueles que violarem a regra da obrigatoriedade de alistamento e de voto incluem, além de algumas outras, aquelas aplicadas durante o regime militar: pagamento de multa, proibição de inscrição em concurso ou prova para cargo público, não recebimento de salário se tiver emprego público ou trabalhar em empresas com participação do Estado, impossibilidade de obtenção de empréstimo em bancos

e empresas do Estado, bem como de tirar passaporte, carteira de identidade e de renovação de matrícula em estabelecimento de ensino oficial.

Além das punições descritas, a partir de 1988, o eleitor que deixar de participar das eleições, injustificadamente ou sem o pagamento da multa em até seis meses após o último pleito que deveria ter comparecido, será eliminado automaticamente do cadastro de eleitores.

Assim, segundo Nicolau (2012, p. 138), “(...) *mais do que a multa (cujo valor sempre foi relativamente baixo), as estratégias adotadas pelos legisladores brasileiros para fazer valer a obrigatoriedade do voto foi enfatizar os embaraços que o cidadão terá, no caso de não comparecer para votar.*”

Salienta, ainda, o autor, que não existem dados que demonstrem se tais exigências são realmente cumpridas pelos órgãos públicos, tampouco se elas influenciam o eleitor quanto à decisão de comparecer ou não para votar.

3. DEMOCRACIA E VOTO NO BRASIL E NO MUNDO

3.1 Democracia e Liberdade

Segundo Ribeiro (2005, p. 08), a palavra democracia tem sua origem do grego, onde *demos* significa povo e *kratos* significa poder. Dessa forma, é possível compreendermos democracia como o poder do povo e não como, comumente é definido, governo pelo povo. O poder do povo pode ser entendido como uma ou várias pessoas no poder, independe de como for o espírito democrático, estaria presente, desde que o poder em sua essência, ainda pertença ao povo.

Como o poder emana do povo e ao próprio cabe exercer o controle desse poder, uma importante indagação surgiu ao longo da história, qual seja: como limitar o poder do representante do povo, ou seja, do governante? De acordo com Cellos (2012, p. 32), as democracias modernas encontraram a solução para tal questão ao formularem as suas constituições, tendo como marco de referência a Carta Magna da Inglaterra de 1215. Ainda de acordo com o autor, mesmo que essas constituições possam ser alteradas, exige-se, em um governo democrático, que tais alterações passem pelo crivo da sua Casa de Leis. Some-se a isso o fato de existir um terceiro poder: o Poder Judiciário, baseado na consagrada divisão dos poderes concebida por Montesquieu.

Segundo Cellos (2012, p. 32), é neste cenário que surge a teoria do *checks and balances* (freios e contrapesos) que, há um só tempo, consegue unir a harmonia dos poderes sem abrir mão da independência que há entre eles. O próprio Montesquieu (2015, p. 46), em sua obra *O Espírito das Leis*, assevera que “só o poder limita o poder”.

Assim sendo, é possível compreender a democracia como um sistema no qual os cidadãos contam com a possibilidade de participar da vida política de seu país e tal participação pode se dar de forma direta (referendos e plebiscitos) ou indireta, através da eleição de seus representantes eleitos livremente. É na verdade, uma das maiores conquistas da humanidade responsável por garantir a ordem ético social, bem como princípios e direitos políticos.

A garantia de atendimento aos anseios da maioria da população, ou seja, a vontade popular, é o grande sustentáculo da democracia. No entanto, para que a vontade popular seja validada nacionalmente, reconhece-se como fundamental a constância de dois elementos, quais sejam, a igualdade e a liberdade.

No que toca a igualdade, preconiza a Constituição de 88, em seu artigo 5º, *caput*:

“Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a

inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes.”

Segundo Silva (2005, p. 227), o princípio da igualdade legitimado em nossa Carta Magna se refere a uma igualdade formal ou jurídica, de modo que não haja tratamento desigual ou discriminatório por motivos de cor, raça, sexo, religião e etc. Evidencia-se o princípio da igualdade, relativamente à cidadania, ao se reconhecer o valor unitário do voto para cada cidadão, ou seja, a igualdade de sufrágio independentemente de condição social, econômica, profissional e etc, cabendo, ainda, destacar, que a garantia do exercício da igualdade de direito é diretamente ligada à coexistência da liberdade do cidadão.

É cediço, também, que o Estado deve coibir os excessos no exercício das liberdades, ao mesmo tempo deve agir para garantir esse exercício dentro dos limites legais. O limite que o Estado pode impor ao exercício da liberdade é aquele que garanta a existência da própria liberdade e da democracia.

Mas, no que tange a liberdade de eleger os seus representantes, poderia a própria democracia coagir seus integrantes a exercerem o sufrágio?

É possível encontrar resposta ao questionamento na teoria do Princípio do Dano elaborada pelo filósofo inglês do século XIX, John Stuart Mill (2006, p. 28), segundo a qual o Estado somente estaria qualificado para interferir na vida dos cidadãos, caso sua inação provocasse danos a outras pessoas. Dessa forma, o princípio do dano asseguraria ao indivíduo a liberdade de proceder como lhe bem conviesse desde que tal decisão não acarretasse prejuízos a outras pessoas.

Além disso, John Stuart Mill afirma que “a única parte da conduta de qualquer pessoa, pela qual ela está submissa à sociedade é aquela que concerne aos outros. Na parte que meramente concerne a si próprio, sua independência é, de direito, absoluta. Sobre si mesmo, sobre seu próprio corpo e sua mente, o indivíduo é soberano” (MILL, J. S. 2006, p. 38-39).

3.2 Estado Democrático de Direito

O conceito de Estado Democrático de Direito é algo relativamente novo no ordenamento jurídico brasileiro, indo além da simples conjugação de dois já amplamente definidos como o Estado Direito e o Estado Democrático. É nesse sentido que Silva (2006, p. 119), entende a configuração do Estado Democrático de Direito como a criação de um conceito novo que leva em conta os elementos componentes do Estado de Direito e do Estado Democrático, superando-

os, no entanto, na medida em que incorpora um componente revolucionário de transformação do *status quo*, que se caracteriza pela incorporação das conquistas democráticas, das garantias jurídico legais, bem como a preocupação social.

Demonstrando não bastar o Estado de Direito propriamente dito, uma vez que necessário democratizar o acesso dos cidadãos aos seus direitos econômicos, sociais e culturais, a Constituição de 1988 evidenciou tal novidade ao afirmar em seu art. 1º que a República Federativa do Brasil se constitui em Estado Democrático de Direito.

Art. 1º-A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

- I - a soberania;
- II - a cidadania;
- III - a dignidade da pessoa humana;
- IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;
- V - o pluralismo político”

Para melhor compreensão do que seja o Estado Democrático de Direito, faz-se importante abordar, ainda que com brevidade, os conceitos de Estado de Direito e de Estado Democrático.

Assim, de acordo com Manoel Gonçalves Ferreira Filho (2004, p.5), a doutrina do Estado de Direito se desenvolveu na Alemanha e obediência a esse tipo de governo surgiu em oposição ao absolutismo do século XVIII, como forma de delimitar o poder dos governantes, de modo a manter o poder público em conformidade com a lei, respeitando as liberdades individuais dos indivíduos, ou seja, funciona como um limitador da ação do Estado, coibindo arbitrariedades. Deste modo, a Constituição é a lei hierarquicamente superior e às demais normas deverão se adequar a ela. Há uma hierarquia das normas jurídicas, as quais estão subordinadas a uma Constituição, garantindo-se o respeito à liberdade individual que é essencial frente ao poder do Estado com seus agentes submetidos à lei, evitando, desse modo, a possibilidade da existência de abusos que prejudiquem a liberdade individual. (DIAS, 2008, p. 221).

Já ao analisar a formação do Estado Democrático, pontua Dallari (2009, p. 147) a evolução temporal de três movimentos políticos sociais afirmando que:

É através de três grandes movimentos político-sociais que se transpõe do plano teórico para o prático os princípios que iriam conduzir ao Estado Democrático: o primeiro desses movimentos foi o que muitos denominam de Revolução Inglesa, fortemente influenciada por Locke e que teve sua

expressão mais significativa no Bill of Rights de 1689; o segundo foi a Revolução Americana, cujos princípios foram expressos na Declaração de Independência das Treze Colônias Americanas, em 1776; e o terceiro foi a Revolução Francesa, que teve sobre os demais a virtude de dar universalidade aos seus princípios, os quais foram expressos na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, sendo evidente nesta a influência direta de Rousseau (DALLARI, 2009, p. 147).

José Afonso da Silva (2006, p. 66), por sua vez assevera que o Estado Democrático “se funda no princípio da soberania popular que impõe a participação efetiva e operante do povo na coisa pública, participação que não se exaure, como veremos, na simples formação das instituições representativas, que constituem um estágio de evolução do Estado Democrático, mas não o seu completo desenvolvimento”. Assim é que para Silva (2005, p. 226) a soberania popular deve ser representada pela autêntica, efetiva e legítima participação democrática do povo nos mecanismos de produção e controle das decisões políticas, em todos os aspectos, funções e variantes do poder estatal.

Segundo Dias (2008, p. 160), o Estado Democrático de Direito possui como elemento primordial o fato de reger-se pelo Direito e por normas democráticas, com eleições livres, periódicas e pelo povo bem como o respeito das autoridades públicas aos direitos e garantias fundamentais, proclamado no *Caput* do artigo 1º da Constituição Federal de 1988. Ademais, salienta-se que o princípio democrático pode ser encontrado no parágrafo único do artigo supracitado ao afirmar que “todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”.

Ainda, relativamente à soberania popular, cabe trazer baila o entendimento de Canotilho (2002, p. 292), segundo o qual tal princípio deve ser analisado através de cinco dimensões historicamente sedimentadas. Seriam elas: 1) o *domínio político* não é pressuposto e aceite, carece de justificação, necessita de legitimação; 2) a *legitimação* do domínio político só pode derivar do próprio povo e não de qualquer outra instância “fora” do povo real (ordem divina, ordem natural, ordem hereditária, ordem democrática; 3) o *povo* é, ele mesmo, o titular da soberania ou do poder, o que significa: I) de forma *negativa*, o poder do povo distingue-se de outras formas de domínio “não populares” (monarca, classe e casta); II) de forma *positiva*, a necessidade de uma legitimação democrática e efetiva para o exercício do poder, pois o povo é o titular e o ponto de referência dessa mesma legitimação - ela vem do povo e a esta se deve reconduzir; 4) a *soberania popular* - o povo, a vontade do povo e a formação da vontade política do povo - existe, é eficaz e vinculativa no âmbito de uma constitucional *materialmente*

informada pelos princípios da liberdade política, da igualdade dos cidadãos, de organização plural de interesses politicamente relevantes e *procedimentalmente* dotada de instrumentos garantidores da operacionalidade prática deste princípio; 5) a *constituição*, material, formal e procedimentalmente legitimada, fornece o plano da construção organizatória da democracia, pois é ela que determina os pressupostos e os procedimentos segundo os quais “as decisões” e as “manifestações” de vontade do povo são jurídica e politicamente relevante.

Alexandre de Moraes (2000, p. 43), por sua vez, entende que o Estado Democrático de Direito compreende “a exigência de reger-se por normas democráticas, com eleições livres, periódicas e pelo povo, bem como o respeito das autoridades públicas aos direitos e garantias fundamentais”.

Entretanto, Silva (2005, p. 227), ressalta que essa aproximação do conceito em tela pecaria por restringir o elemento democrático à limitação do poder estatal e a democracia ao instituto da representação política. Nas palavras do mesmo, o Estado Democrático envolve necessariamente aspectos outros para a sua compreensão, sendo o principal deles a soberania popular.

É cediço que o Brasil necessita urgentemente de uma renovação do instituto da representação política. Nessa linha, Silva (2005, p. 227) assevera que o meio de representação política adotado atualmente deve deixar de ser um instrumento a serviço de segmentos privilegiados da população, das elites dominantes. E continua, “a modificação desse quadro passa pela revisão da estrutura e do papel dos partidos políticos, hoje considerados no Brasil mera legendas de aluguel”.

No mesmo sentido Moraes (2000, p. 47), aponta que a crise do sistema representativo, tem resultado no distanciamento entre a vontade do representante e do representado. Ressalta o ilustre Ministro, que o problema central da representação política consiste na impossibilidade de aferir a compatibilidade entre a vontade popular e a vontade expressa pela maioria parlamentar. Entre outras importantes causas poder-se-iam apontar três primordiais para esse distanciamento entre representantes e representados: o desvirtuamento da proporcionalidade parlamentar, o total desligamento do parlamentar com o seu partido político e a ausência de regulamentação na atuação dos grupos de pressão perante o Parlamento.

Ao analisar a democracia representativa, Bobbio (2002, p. 386), destaca ser de fundamental importância a transparência, a visibilidade do poder por meio da publicidade das sessões do Parlamento, a liberdade de imprensa de modo a possibilitar a formação de opinião pública, bem como a exigência de que as manifestações e/ou declarações dos líderes políticos sejam feitos nos meios de comunicação de massa. Salienta, ainda, o autor, a necessidade de

viabilização da efetiva participação popular nos comandos e decisões políticas. A democracia exige essa participação real do povo.

Segundo Silva (2005, p. 227), no caso do Estado brasileiro deve-se estimular os mecanismos de participação popular, previstos na Constituição Federal, em seu artigo 14, que são meios de exercício da soberania popular: plebiscito, referendo e iniciativa popular. Muitos temem submeter ao povo certas decisões políticas, acreditam que a sociedade não teria condições de avaliar determinados assuntos. Esse entendimento não passa de desculpa das elites dominantes para subtrair do verdadeiro detentor do poder as decisões que lhe interessam. Entende-se necessário incentivar o movimento que postula o exercício desses instrumentos de participação popular. Não importa que erros ocorram nesse exercício. A correção deles sempre será possível, e além disso será o próprio povo que colherá as consequências de suas decisões.

Soares (2001, p. 303) acrescenta a necessidade de redefinição nos princípios do Estado Democrático e do Estado de Direito, em seus modelos clássicos. Os paradigmas tradicionais devem ser superados pelas novas exigências de transformações sociais e a concretização das premissas de justiça social, conforme os parâmetros constitucionais.

Morais e Streck (2006, p. 95) ensinam que no Estado Democrático de Direito estão presentes a preocupação social, as conquistas democráticas e as garantias jurídico-legais. Prosseguem os doutrinadores:

O Estado Democrático de Direito tem um conteúdo transformador da realidade, não se restringindo, como o Estado Social de Direito, a uma adaptação melhorada das condições sociais de existência. Assim, o seu conteúdo ultrapassa o aspecto material de concretização de uma vida digna ao homem e passa a agir simbolicamente como fomentador da participação pública no processo de construção e reconstrução de um projeto de sociedade, apropriando-se de um caráter incerto da democracia para veicular uma perspectiva de futuro voltada à produção de uma nova sociedade, onde a questão da democracia contém e implica, necessariamente, a solução do problema das condições materiais de existência (MORAIS; STRECK, 2006, p. 95-96).

A visão de democracia política atualmente está relacionada a uma forma de governo em que o poder político pertence ao povo e não somente a um segmento privilegiado da sociedade.

Segundo Dahl (Robert Dahl apud Dias, 2008, p. 159), a característica fundamental da democracia “é a capacidade dos governos para satisfazer, de forma continuada, as preferências dos cidadãos, num cenário de igualdade política”. Enfim, no Estado Democrático de Direito, o controle do poder político deve ser submetido ao povo, com eleições livres e periódicas, sendo que as autoridades públicas devem respeitar as garantias e liberdades fundamentais do cidadão.

3.3 O Voto no Mundo

Não resta dúvida que o conhecimento de como os sistemas eleitorais dos países se organizam é fundamental para o presente trabalho, uma vez que analisando a evolução desses processos é possível trazê-los à realidade do nosso país. Mesmo sabendo que o Brasil possui suas particularidades, a experiência de outros países, muitas vezes democracias mais consolidadas, pode contribuir para o aprimoramento do nosso processo eleitoral.

Em diversas democracias do mundo, o exercício do poder pelo povo soberano é garantido. No Brasil, pós constituição de 1988, com a previsão na Carta Magna do Estado Democrático de Direito, o direito ao voto e a eleições democráticas para todos os cargos majoritários restaram cristalizados. Resta aqui conhecermos a importância de como o voto se desenvolve em outros países e analisar os pontos positivos e negativos do voto obrigatório e facultativo a fim de que possamos fazer uma comparação com o instrumento do voto no Brasil.

A maioria das democracias no mundo utilizam o modelo do voto facultativo. Essa afirmação foi ratificada por Cursino dos Santos (2004, p. 101), ao analisar Proposta de Emenda Constitucional 44/99, apresentada pela Comissão Especial de Reforma Político-Partidária do Senado Federal, na qual fundamentou em seu relatório que o sufrágio facultativo é utilizado na maioria das grandes democracias do mundo, processo que veio sendo consolidado ao longo do século XX, enquanto o voto obrigatório se restringe a apenas 30 países, nos quais a metade se encontra na América Latina.

Ainda que vários doutrinadores diverjam quanto ao caráter democrático do modelo de voto obrigatório, a medida é adotada na maior parte das democracias da América Latina. Assim é que Nohlen (1981, p. 53) ao analisar a predominância da obrigatoriedade do voto nas Américas apresenta como motivos para tal a obediência a critérios políticos democratizadores, como por exemplo, conseguir participação de grupos religiosos, minorias políticas ou simplesmente garantir a presença da maioria nas eleições.

É cediço que a obrigatoriedade do voto não garantiu estabilidade política aos países latino-americanos. Nesse sentido Dantas (2007, p. 14) entende que se o voto obrigatório fosse uma garantia de estabilidade democrática não teria havido golpes de Estado, nem no Brasil, nem na América Latina, região na qual se concentram um número significativo de países que adotaram o voto obrigatório.

Paulo Henrique Soares (2004, p. 112), da mesma forma, em estudo realizado em 2004, ao analisar o instituto do voto nas três Américas, levando em conta critérios de ordem cultural, histórica e política, verificou que quase a totalidade das democracias sul americanas adotam o voto obrigatório. O autor também conclui que a compulsoriedade está associada a intervenções militares, golpes de estado e autoritarismo político, diferentemente da história política da Colômbia, país de colonização ibérica, que não sofreu intervenção militar e onde o voto é facultativo, conforme Tabela 1, em anexo.

Cursino dos Santos (2004, p. 105), por sua vez, enumera os países situados fora das Américas que perfilham a obrigatoriedade do voto: Austrália, Áustria, Bélgica, Chipre, Egito, Fiji, Gabão, Itália, Liechtenstein, Luxemburgo, Nauru, Holanda, Filipinas, Cingapura, Tailândia e Turquia. Na França o voto é obrigatório apenas para o Senado, sendo facultativo para os demais.

De acordo com a pesquisa realizada pela CIA (2010), vinte e quatro países mantêm o voto obrigatório, e destes, 13 estão na América Latina, a saber: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Costa Rica, Equador, Honduras, México, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana e Uruguai. Composto a lista temos 7 países subdesenvolvidos ou em desenvolvimento (República Democrática do Congo, Egito, Grécia, Líbano, Líbia, Nauru e Tailândia) e apenas 4 países são considerados desenvolvidos, sendo dois deles cidades-estados: Austrália, Bélgica, Luxemburgo e Singapura.

Importante destacar que a pesquisa da CIA é atualizada anualmente e já em 2019 é possível perceber as seguintes alterações quanto ao cenário exposto acima: Honduras e Paraguai abandonaram o voto facultativo para implementarem o voto obrigatório em seu território. No mesmo sentido, a Coreia do Norte foi acrescida a lista como um país que possui o sufrágio compulsório. Por outro lado, Chile e Líbia abandonaram o voto obrigatório e adotaram o regime do voto facultativo.

Importa ressaltar, neste momento, a citação de Kahn (1992, p. 69), ao analisar a participação eleitoral como fator que influencia na estabilidade dos regimes democráticos:

“Em suma, mais do que a quantidade de participação, a estabilidade dos regimes democráticos parece estar relacionada ao respeito às regras do jogo vigentes. Como reafirmou em artigo recente Leôncio Martins Rodrigues, elevados índices de votos em branco, nulos e abstenções acarretam poucos prejuízos para a estabilidade democrática quando as camadas da população que acompanham os rumos da política mais proximamente, especialmente as elites políticas, concordam acerca das regras que organizam a luta pelo poder. Eventualmente – diz o professor Rodrigues – a participação em massa dos cidadãos nos pleitos eleitorais pode conceder maior base de sustentação ao

regime democrático. Porém, em muitos casos, ‘a ampliação da participação pode constituir um fator de enfraquecimento, até mesmo de solapamento da democracia, caso se processe contra o sistema democrático’ (Kahn, 1992, p.69).

Pesquisa realizada por Jan-Erik Lane e Svante Ersson (Lane; Ersson *apud* Kahn, 1992, p. 72), que acompanharam eleições em 23 países no período de 1945 a 1989, revelou que a compulsoriedade não é condição necessária para garantir taxas elevadas de comparecimento eleitoral. A referida pesquisa apresenta o percentual de participação dos eleitores em contrapartida à modalidade do voto adotada, e demonstra não ser significativa a diferença entre a presença de eleitores de países que adotam o voto facultativo com a de países onde o voto é obrigatório, ou seja, a participação média nos cinco países em que vigora a obrigatoriedade é de 86,08%, enquanto a taxa média de comparecimento de eleitores nos 18 países em que o voto é facultativo é de 78,48%, representando uma diferença estatisticamente insignificante, conforme demonstra a Tabela 2, em anexo.

Conforme Mallmann (2009, p. 69), nas eleições presidenciais realizadas no Brasil no período compreendido entre 1998 e 2006, o índice do comparecimento dos eleitores foi de 78,50% no ano de 1998, no ano de 2002 foi de 82,25% e, no pleito presidencial havido em 2006, compareceram 83,24% do total dos eleitores aptos a votarem.

Cabe ressaltar que esta pequena diferença no percentual dos eleitores participantes ocorre mesmo com as inúmeras sanções que são aplicadas aos eleitores que não participam das eleições nos países onde o voto é obrigatório.

De acordo com Jarger (2004, p. 33), no Brasil, por exemplo, temos o voto obrigatório e aquele que não realizar tal dever ou não apresentar as justificativas devidas perante o juiz eleitoral incorrerá em multa, cobrada nacionalmente por pleito eleitoral não participado ou não justificado. O prazo para justificação é de sessenta dias, contados da data da eleição (art. 7º do Código Eleitoral).

Destaca, ainda, Jaeger (2004, p. 31), que além dessa punição administrativa, o Código Eleitoral estabelece uma série de restrições àquele que não votou, não pagou a respectiva multa ou que não justificou devidamente (art. 7º, §1 do Código Eleitoral), tais como: a) não poder inscrever-se em concurso público ou tomar posse de cargo público; b) não poder inscrever-se ou renovar a matrícula em universidades públicas; c) não poder tirar a carteira de identidade ou passaporte; d) impossibilidade de retirar empréstimos em bancos públicos e etc.

De acordo com Paulo Henrique Soares (2004, p. 110) no que tange à participação do eleitor em um regime de sufrágio obrigatório:

“Trata-se de um engodo se é conseguida mediante constrangimento legal e, também, de uma situação que deturpa o sentido da participação, pois o fato de o eleitor ir a uma seção eleitoral não significa que ele está interessado nas propostas dos candidatos e dos partidos políticos. Um número elevado de eleitores vota em branco ou anula seu voto deliberadamente, como protesto, ou por dificuldade de exercer o ato de votar por limitações intelectuais. Assim, o sistema político pode tornar-se desacreditado pela constatação da existência de um número elevado de votos brancos e nulos, para não se mencionar o absenteísmo, que cresce a cada eleição pela desmotivação do eleitor. (SOARES, 2004, P. 110)”

Enfim, verifica-se que ambas as correntes apresentam justificativas para defender as suas posições acerca da obrigatoriedade ou facultatividade do voto. No entanto, conforme demonstram as pesquisas a obrigatoriedade não se consolida como uma condição essencial para altas taxas de participação do eleitorado no processo eleitoral.

4. ANÁLISE COMPARATIVA ENTRE O VOTO OBRIGATÓRIO E O VOTO FACULTATIVO

Após realizarmos uma análise histórica da evolução do voto no Brasil, e abordarmos os conceitos que balizaram o estabelecimento do Estado Democrático de Direito na Carta Magna de 1988, faremos uma análise comparativa entre o voto obrigatório e facultativo no Brasil.

Gico (2007, p. 01) ao analisar a obrigatoriedade do voto referência que o mesmo é uma obrigação legal desde o Código Eleitoral de 1932, quando foi incluído no bojo de um pacote de medidas que incluía a criação da Justiça Eleitoral, no intuito de superar a crise de ilegitimidade da República Velha. Atualmente, a obrigatoriedade consta nos incisos I e II, do § 1, do art. 14 da Constituição Federal, que preconiza que o voto é obrigatório para os brasileiros maiores de 18 e menores de 70 anos.

A Constituição Federal de 1988 avançou em vários aspectos ligados as liberdades individuais dos cidadãos, trouxe também um conceito novo de Estado Democrático de Direito que materializou essas conquistas, mas por outro lado, manteve a obrigatoriedade do voto que está em oposição ao vigente na maioria dos países democráticos do mundo.

Nessa linha Gico (2007, p. 01) diz que é inviável conciliar a existência da obrigatoriedade do voto com a noção de liberdade, pois a partir do momento que o Estado impõe essa obrigação aos seus cidadãos, na verdade, está necessariamente limitando a esfera de liberdade do indivíduo. O autor ainda indica que no Brasil o mais importante ato da vida cívica do cidadão não é um direito, mas uma obrigação.

É fundamental que façamos uma análise sobre a obrigatoriedade do voto, pois essa obrigação avança nas liberdades individuais previstas na Constituição Federal brasileira. Vários autores coadunam dessa premissa, pois encaram o voto obrigatório como uma arbitrariedade do Estado que não condiz com o conceito de Estado Democrático de Direito.

Mallmann (2009, p. 75), ao analisar o tema, afirma que sob o ponto de vista lógico-teórico, no Estado Democrático de Direito não é possível conciliar a obrigação de votar com a noção de liberdade. Na mesma linha Mendonça (2004, p. 46), diz que o voto, quando exercido por obrigação jurídica e/ou por imposição estatal, transforma a livre manifestação de vontade do eleitor em manifestação forçada, caracterizada por ausência de liberdade e oposição ao maior princípio da democracia.

Ratificando as posições supracitadas, Ribeiro (2005, p. 31) entende que o resultado do pleito é representativo da vontade coletiva de forma autêntica apenas quando o exercício do voto ocorrer com consciência de cidadania política e com absoluta liberdade, não sendo

obrigado a fazê-lo de forma coercitiva. Deste modo, defende que o voto figura nas pautas de direito individual, tratando-se de um direito pelo qual o eleitor exprime livremente a sua vontade, através da escolha dos candidatos.

Por outro lado os defensores do voto obrigatório defendem as seguintes premissas: a) o voto é um poder dever; b) o exercício do voto é fator de educação política do eleitor; c) o voto obrigatório faz com que a maioria dos eleitores participem do processo eleitoral, caso contrário teríamos um déficit inaceitável de legitimação do processo político; d) o atual estágio da democracia brasileira ainda não permite a adoção do voto facultativo e, e) a tradição brasileira e latino americana é pelo voto obrigatório.

4.1 Voto: Direito ou Dever?

Alguns doutrinadores ao defenderem a obrigatoriedade do voto argumentam que ele seria um dever do cidadão para com a coletividade. Importante citar aqui o que diz o jurista Nelson de Souza Sampaio *apud* Soares (2004):

“Do exposto, conclui-se que o voto tem, primordialmente, o caráter de uma função pública. Somente quando se torna obrigatório, o voto assumiria verdadeiro caráter de dever jurídico. Tal obrigatoriedade foi estabelecida por alguns países, menos pelos argumentos sobre a natureza do voto do que pelo fato da abstenção de muitos eleitores, - fato prenhe de consequências políticas, inclusive no sentido de desvirtuar o sistema democrático. Nos pleitos eleitorais com alta percentagem de abstenção, a minoria do eleitorado poderia formar os órgãos dirigentes do Estado, ou seja, Governo e Parlamento” (SAMPAIO *apud* SOARES 2004, p.108).

Ribeiro (2009, p. 22), ao analisar a obrigatoriedade do voto referencia que há um erro no argumento de que o voto é um direito, uma liberdade e como tal não poderia se constituir em uma obrigação:

“Nem toda liberdade inclui uma liberdade de fazer nada. Algumas, sim. Se tem liberdade para dirigir carros, ou para comprar mercadorias, ou para fazer um curso, sou também livre para não guiar, não adquirir, não estudar. Mas, nesse caso, trata-se de liberdades de direito privado. Referem-se a assuntos apenas meus, que não dizem respeito a outras pessoas. Liberdades públicas são diferentes. E os antigos romanos já o sabiam, quando o faziam o direito e o dever coincidirem no caso da cidadania. Ser cidadão romano, não envolvia apenas direitos; acarretava obrigações.” (RIBEIRO, 2009, p.22).

Czaplinksi e Costa (2017, p. 45) ao discorrer sobre a possibilidade da instituição do voto facultativo argumenta que deve ser observado o risco de se gerar injustiça, mesmo que de maneira inconsciente, pois “deve-se lembrar que o ato de votar é um direito, sendo ainda um

dever que o cidadão tem com a sociedade e com o Estado”. De forma contrária, não faria sentido o cidadão exigir democracia sem o dever de participar da eleição, como forma de fortalecê-la.

Por outro lado, ao considerar-se o voto como um direito e não um dever estaríamos defendendo a plena democracia, pois o cidadão teria a liberdade de exercer esse direito ou não. Enfim, o Estado não estaria obrigando-lhe e nem lhe impondo sanções pecuniárias ou restritivas de direitos. Nessa linha, a manifestação do político Assis Brasil (1893, P.86), integrante da comissão de reforma legislativa eleitoral da época, ao afirmar que ninguém poderia ser compelido a comparecer às urnas, destacando o seguinte:

“O voto não pode ser obrigatorio no sentido estricto e material do termo. Compreende-se o absurdo de arrastar alguém coercitiva e corporalmente ao logar da eleição, forçando-o a emitir o seu voto, seja em que eleição fôr. Tal lei seria, além de tyrannica, inepta, no sentido de não haver meio de a fazer observar. A sua victima teria sempre o recurso de votar em branco, ou simuladamente, em nome supposto, em testa de ferro, salvo se o regulamento ainda obrigasse a votar em determinados nomes, o que seria, só por si, a propria negação do voto. Se é innegavel que o eleitor deve votar em quem quizer, é preciso admitir também que ele só votará se quizer (ASSIS BRASIL, 1893, P.86).”

Gico (2007), ao defender a instituição do voto facultativo argumenta que o grande obstáculo ao voto obrigatório está no próprio parágrafo único do art. 1º da Constituição Federal, pois ao preconizar que todo poder emana do povo, o povo seria soberano inclusive em relação à possibilidade ou não de votar. Argumenta o autor que se o povo de um país é composto por seus cidadãos, os cidadãos são soberanos, e se os cidadãos são soberanos, por que não podem decidir não participar diretamente de determinado processo político? Na verdade, não seria lógico imputar uma obrigação relativa ao voto a cidadãos soberanos. Ademais, a obrigatoriedade do voto está prevista na Constituição Federal de 1988, mas como assevera o Gico (2007), o voto poderia ser facultativo bastando uma emenda a Constituição para tal, uma vez que a natureza obrigatória ou facultativa do voto se trata de uma opção política e não de uma questão ontológica.

Na mesma linha Avritzer (2007), segundo o qual em um Estado Democrático de Direito parte-se do pressuposto que o voto de cada eleitor é consciente e independente. A partir dessa premissa é possível perceber que o direito de sufrágio é antagônico com a obrigação legal de comparecer às urnas, pois sendo o eleitor consciente e independente, também o é para decidir utilizar o seu direito de liberdade para participar ou não do escrutínio.

Cabe salientar neste momento o entendimento de José Joaquim Gomes Canotilho que, ao abordar a obrigatoriedade do voto, argumenta que esse instrumento não é compatível com o princípio da liberdade. Nas palavras do autor:

{...} o princípio da liberdade de voto significa garantir ao eleitor o exercício do direito de voto sem qualquer coação física ou psicológica de entidades públicas ou de entidades privadas. Deste princípio da liberdade de voto deriva a ilegitimidade da imposição legal do voto obrigatório. A liberdade de voto, abrange assim, o se e o como: a liberdade de votar ou não votar e a liberdade no votar. Desta forma, independentemente da sua caracterização jurídica - direito de liberdade, direito subjectivo -, o direito de voto livre é mais extenso que a protecção do voto livre. Na falta de preceito constitucional a admitir o voto como um dever fundamental obrigatório, tem de considerar-se a imposição legal do voto obrigatório como viciada de inconstitucionalidade (cfr. Art. 49º/2, no qual se considera o voto como dever cívico e não como dever jurídico) (CANOTILHO, 23, p. 303-304).

Enfim, a defesa do voto como um dever fundamental se justifica na função pública do mesmo, na preocupação com o dever do cidadão para com a coletividade, enquanto que a posição dos defensores da facultatividade do voto no Brasil baseia-se na alegação de que a previsão constitucional do voto obrigatório vai de encontro às garantias fundamentais de liberdade de manifestação de pensamento, de consciência e de convicção política.

4.2 Educação política do eleitor

A baixa qualidade do ensino oferecido no Brasil, a falta de educação política do eleitor, o desconhecimento das instituições democráticas e a falta de participação efetiva dos cidadãos brasileiros nas discussões dos problemas nacionais são outros argumentos que levam alguns doutrinadores a defender a obrigatoriedade do voto no Brasil.

Nessa linha defende Renato Janine Ribeiro (2009, p. 18) que o cidadão terá cultura política se houver a implantação de uma educação cívica do eleitor através de três pilares: a escola, devendo constar no currículo o papel do voto na democracia; a mídia, divulgando a importância da participação política do eleitor e os partidos políticos, através da persuasão do eleitor para que compareça às urnas. Por sua vez, Cursino dos Santos (2004, p. 102), entende que a implementação do voto facultativo se traduziria em um conservante da ignorância da arte de bem votar.

Soares (2016, p. 81), ao defender a obrigatoriedade do voto considera que esse instrumento mitigaria a barreira de exclusão social existente no nosso país, acentuada por períodos ditatoriais e por ingerência do poder econômico na política.

Dantas (2007, p. 19), afirma que os defensores do voto obrigatório argumentam que o brasileiro é um povo sem educação política, desconhecendo as instituições democráticas e o real papel exercido pelos eleitores na tomada de decisões governamentais. Por isso, o cidadão brasileiro não possuiria um discernimento político para participar de forma voluntária do sufrágio, devendo ser mantido o voto obrigatório. Outrossim, a falta de educação política é um reflexo do precário sistema de ensino oferecido em geral para a população brasileira.

Seguindo esse viés, Soares (2004), elenca que o exercício do voto é uma forma de educar politicamente o cidadão e pondera que a omissão do eleitor pode tornar ainda mais grave o atraso socioeconômico das áreas pobres do país.

Por outro lado, Gico (2007) entende que a partir do momento que os defensores do voto obrigatório afirmam que o cidadão brasileiro não possui uma educação política e desconhecem a importância do voto na tomada de decisões governamentais, estão alegando que o povo brasileiro é ignorante e, por isso, não votará caso o voto seja facultativo, sendo necessário, na visão dos defensores do sufrágio obrigatório, que o Estado tutele o cidadão.

O autor ressalta que este argumento é nitidamente paternalista e autoritário e além disso despreza todas as modificações nas quais a sociedade brasileira se submeteu nos últimos 50 anos, julgando que o povo ainda é incapaz de compreender a importância do voto.

Segundo Dallari (2009), ao encontro do que afirma Gico, tal entendimento faz parte de uma concepção fascista utilizada pelos estados autoritários do início do século XX.

De acordo com esse raciocínio, cada indivíduo seria um órgão do Estado e quando estes sujeitos exercem o seu direito de votar, estariam simplesmente realizando uma função estatal. Dessa maneira é possível compreender que a ideia de soberania popular é abandonada em detrimento de um Estado forte e capaz de tomar as decisões corretas.

4.3 Voto como causa de legitimação

Outro argumento para a manutenção do voto obrigatório no país se refere a participação da maioria dos eleitores no processo eleitoral. Caso não existisse essa obrigatoriedade teríamos um déficit inaceitável de legitimação do processo político.

Nessa linha defende Soares (2004), que o pleito em que a maioria dos eleitores vota é de legitimidade incontestável, tornando-o insusceptível de alegação pelos derrotados nas urnas de que o resultado eleitoral não corresponde à vontade dos eleitores. Isso é especialmente importante em democracias ainda não inteiramente consolidadas como a nossa em que há uma clivagem social muito forte, bastante favorável à instabilidade político-institucional. O baixo

comparecimento eleitoral poderia comprometer ainda mais a credibilidade da população nas instituições políticas nacionais.

É cediço que em países onde o voto é facultativo, mesmo se tratando de países desenvolvidos, a abstenção é mais alta do que nos países onde existe a obrigatoriedade do voto. Essa afirmativa é confirmada em análises de Paulo Henrique Soares (2004) na qual o pesquisador afirma que a abstenção eleitoral é um fenômeno comum em nações que adotam o voto facultativo, embora alguns países europeus, como a Grã-Bretanha e a França, por exemplo, apresentem boa participação política. Mesmo assim, índices de 30% a 40% de abstenção ocorrem nesses países que quando comparados à realidade brasileira podem ser considerados excessivamente elevados. Em termos comparativos o Brasil na eleição majoritária de 2014 apresentou uma abstenção de 19,4%, sendo este o maior índice de abstenção das últimas quatro eleições gerais (MIRANDA *apud* Soares, 2016, p. 83). Mesmo que a abstenção no último pleito de 2018 tenha alcançado o índice recorde de 21%, esses números ainda estão distantes da realidade dos países onde o voto é facultativo (PAIXÃO, 2018).

O Brasil por ser uma democracia jovem com instituições democráticas recentes corre o risco de, no caso de vir a adotar como regra o voto facultativo, observar o aumento da abstenção para níveis muito elevados o que poderia acarretar a falta de representatividade dos pleitos. Nessa linha afirma Moraes (2018, p. 39), que uma maior presença dos eleitores nos processos eleitorais garante uma legitimidade ao voto e mais legalidade na escolha dos representantes, que poderiam exercer o poder de forma mais plena.

Além disso, conforme afirmação de Avritzer e Anastasia (AVRITZER; ANASTASIA *apud* MALLMAN 2009, p. 71), no momento em que cresce a participação eleitoral de um estrato da população, consequentemente cresce a chance de os políticos defenderem os interesses desse segmento. Por outro lado, o estrato social que se alijar do voto, receberá menos atenção do poder público, não podendo fazer ecoar suas queixas.

De acordo com Barreto (2008, p. 193), a obrigatoriedade do voto faz com que se tenha um aumento aproximado de 25% do número de eleitores ao processo eleitoral. Pois caso o eleitor tenha a possibilidade de escolher entre participar ou não de uma eleição, tem-se que grande parte dos eleitores tende a não participar, o que elevaria a abstenção em torno de 30%. Com a posição de não comparecer à eleição, o eleitor se afasta e acaba se tornando um alienado político, e, com a maior participação do eleitor, mesmo que por obrigatoriedade, será estimulado a ter atitudes e habilidades cívicas, o que é importante para a qualidade global da democracia.

Por outro lado, Dantas (2007, p. 17), ao analisar a afirmação de que o voto facultativo esvazia a legitimidade do pleito, rechaça esse argumento com a seguinte justificativa:

[...] que o atual modelo, por força do §2º, do art. 77 da Constituição, desconsidera os votos nulos e os em branco para a apuração da eleição majoritária e, a partir das eleições de 1988, mesmo para os cargos proporcionais, passaram a ser considerados apenas os votos válidos para a apuração do quociente eleitoral, e o que vai influir no resultado do sufrágio são os votos nos diversos candidatos e legendas e não o número de eleitores inscritos ou que compareceram (DANTAS, 2007, P. 17)

A posição defendida por Dantas (2007, p. 17) é plenamente justificada pelos dados das últimas eleições majoritárias de 2018 que apresentaram votos brancos, nulos e abstenções em números muito elevados, quais sejam: dois milhões quatrocentos e oitenta e seis mil quinhentos e noventa e três (2.486.593), representando 2,14%; oito milhões seiscentos e oito mil cento e cinco (8.608.105), representando 7,43%; trinta e um milhões trezentos e setenta e um mil setecentos e um (31.371.701), equivalente a 21,30%, respectivamente.

Na mesma linha, Soares (2004, p. 110) argumenta que a representatividade alegada pelos defensores do voto obrigatório está alicerçada em sanções para quem não comparece aos locais de votação. Na verdade, Soares (2004, p. 110) entende que a obrigatoriedade do voto faz com que o eleitor tome determinadas ações visando “fugir” das sanções, como por exemplo, votar em candidato sugerido, mas sem conhecimento prévio acerca do mesmo, votar em branco, anular o voto etc., e não visando o bem da coletividade, como alegam os defensores do voto obrigatório.

É possível inferir a partir do significativo número de países democráticos que não utilizam o voto obrigatório que o comparecimento de votantes não é o fator que legitima o poder instituído, afirma Lever (2001, p. 70). Na mesma linha ao abordar o tema, Mannheim (1998, p. 155-160) faz referência ao comportamento dos eleitores de agirem como multidão (crowd behaviour) e por estímulos momentâneos e de curto efeito. Este comportamento de multidão leva os eleitores a serem alvos fáceis de manipulação e comoção social, ou seja, ao demonstrarem desinteresse político, independente da classe social a que pertençam, geralmente podem votar em candidatos que não tem ideologias compatíveis com as suas.

4.4 Tradição democrática e estágio da democracia brasileira

O estágio de amadurecimento da democracia brasileira e a grande desigualdade social, cultural e econômica existente no país são outros argumentos de defesa do voto obrigatório no país. Corroborando com essa afirmação Kahn (1992, p. 47), diz que dois elementos são determinantes para explicar o nível de participação de cada um na política, de um lado, as capacidades individuais, estreitamente relacionadas às condições sociais e econômicas; de outro, as ações institucionais, que atuam como contrapeso, favorecendo ou prejudicando os segmentos sociais que não possuem condições individuais de pressionar e influenciar os governos.

Na mesma linha Oliveira (2009, p. 92) diz que os benefícios legitimadores que o voto obrigatório proporciona ao processo-eleitoral brasileiro são imensuráveis em comparação ao pequeno ônus que representa o comparecimento compulsório do cidadão às urnas. Trata-se de uma imposição legal que foi assimilada pela população, não se conhecendo qualquer movimento de resistência organizado contrário a obrigatoriedade do voto. Com o fim do voto obrigatório o cidadão teria um ganho irrisório de liberdade individual, caracterizando-se, porém, uma substancial perda do nível de participação dos cidadãos nos processos democráticos.

Queiroz (Queiroz *apud* Meirelles 2018, P.7) ao abordar as desigualdades sociais e de distribuição de renda existentes no Brasil, afirma que esses fatores são preponderantes para que ocorram diferentes graus de participação política e da própria percepção dos direitos sociais e políticos. Além disso, defende que o voto facultativo seria elitista e que os fatores econômicos e sociais impediriam a adoção desse instrumento.

A maioria dos países latino americanos tem larga tradição na obrigatoriedade do voto. Essa tradição iniciou-se após o processo de independência dos diversos países. É cediço que o regime democrático nos países latino americanos foi diversas vezes intercalado com períodos de restrições democráticas advindas de processos ditatoriais.

Nessa linha Soares (2004, p. 19) afirma que o voto obrigatório não garante a estabilidade democrática. Na América Latina que preponderantemente adota o instituto do voto obrigatório, apenas a Costa Rica não tem sua história marcada por intervenções militares, golpes de estado e autoritarismo político.

Gico (2007, p. 03) afirma que os defensores do voto obrigatório preconizam que a ausência de votação maciça seria fator que resultaria em uma ameaça à democracia brasileira devido a falta de legitimidade decorrente das eleições. Contudo, afirma que se essa for a função do voto obrigatório, uma rápida análise da história do Brasil seria suficiente para verificar o

completo fracasso deste instituto, pois desde 1932 o país passou por inúmeros golpes políticos e períodos antidemocráticos, nenhum deles evitado pelo voto obrigatório.

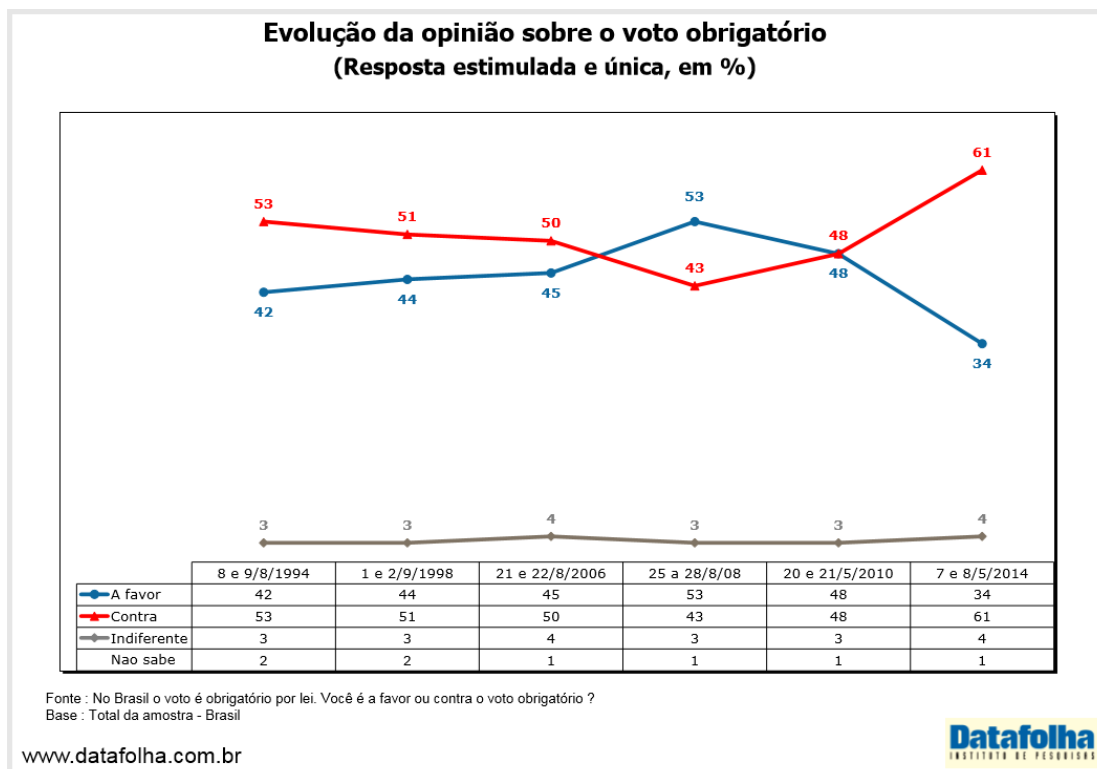
Gico (2007, p. 03) ainda refuta a afirmação de que o voto obrigatório seria uma tradição latino americana, pois salienta que tal instituto só fora adotado na maioria dos países latino americanos no começo do século XX, no Brasil, mais precisamente, em 1932. Além disso, o autor destaca que entre o ano de 1932 e os dias atuais, o Brasil vivenciou grande parte deste período sob regimes antidemocráticos, chegando à conclusão de que “é no mínimo questionável dizer que essa obrigação é uma tradição”.

4.5 Opinião dos eleitores acerca do voto Obrigatório/Facultativo

Após terem sido apresentadas posições favoráveis e contrárias ao voto obrigatório é importante que se tenha conhecimento do posicionamento do eleitorado brasileiro frente a este tema.

Em pesquisa realizada nos dias 07 e 08 de maio de 2014 pelo Datafolha foram realizadas duas mil oitocentos e quarenta e quatro (2.844) entrevistas em 174 municípios, com margem de erro máxima de 2 pontos percentuais para mais ou para menos, considerando um nível de confiança de 95%. Isto significa que se fossem realizados 100 levantamentos com a mesma metodologia, em 95 os resultados estariam dentro da margem de erro prevista.

Nessa pesquisa o Datafolha perguntou a opinião dos brasileiros sobre a obrigatoriedade do voto. Seis a cada dez brasileiros (61%) são contra a obrigatoriedade do voto e 34%, são favoráveis. Uma parcela de 4% é indiferente e 1% não soube responder.



Em comparação com pesquisas anteriores, a taxa dos brasileiros contrários ao voto obrigatório vem crescendo desde 2010, e em 2014, alcançou o patamar mais elevado da série. Em 1994, 53% eram contrários, o índice caiu para 48%, em 2010, e agora chegou a 61%.

Em pesquisa semelhante realizada pelo Curso de Ciência Política da Uninter, na cidade de Curitiba e região metropolitana, em 2014, apontou que 74,3% dos entrevistados eram favoráveis ao voto facultativo. A pesquisa ainda apontou que a preferência pelo voto facultativo é independente do sexo, da idade, da renda familiar e escolaridade, conforme dados abaixo:



Fonte: pesquisa de opinião realizada em Curitiba e RMC em setembro de 2014 – Curso de Ciência Política Uninter.

Outro resultado importante da referida pesquisa é o que apontou que 62,4% dos eleitores votariam mesmo que não houvesse a obrigatoriedade de fazê-lo. Por outro lado, 16,8% responderam que não votariam (uma quantidade relativamente expressiva de pessoas), e 20,8% só votariam sob determinadas circunstâncias. Esses dois últimos quesitos somam quase 40%, como demonstrado por meio dos dados a seguir:

Sexo?				
1 - Em sua opinião, o voto deve ser obrigatório (da forma que acontece no Brasil) ou facultativo (escolha de votar ou não)?				
	feminino		masculino	
	N	% cit.	N	% cit.
Facultativo	37	71,2%	38	77,6%
Obrigatório	15	28,8%	11	22,4%
Total	52	100,0%	49	100,0%

Fonte: pesquisa de opinião realizada em Curitiba e RMC em setembro de 2014 – Curso de Ciência Política Uninter.

Enfim, ainda que se reconheça a necessidade de que maior número de pesquisas deva ser realizado para que o país conheça o posicionamento real dos seus cidadãos, as pesquisas citadas anteriormente apontam uma tendência favorável à instituição do voto facultativo no Brasil.

5. CONCLUSÃO

O direito ao voto foi uma conquista obtida, paulatinamente, ao longo da história pelos mais diversos grupos que compõem a sociedade.

Assim é que, levando em consideração a evolução histórica do voto no Brasil e em outros países, bem como a consolidação, a partir da promulgação da Constituição de 1988, de direitos de primeira e de segunda geração, como o direito de liberdade e de igualdade, resta evidenciada a necessidade de harmonização entre o estabelecimento do Estado Democrático de Direito e a opção pela adoção do voto facultativo.

Nesse sentido é que Cellos (2012) afirma ser possível deduzir que o próximo passo para o exercício pleno da democracia seria a adesão de forma geral ao voto facultativo, ou seja, em um Estado Democrático de Direito pleno deveria prevalecer a escolha ao voto, mas sempre se respeitando a decisão natural do eleitor de utilizar ou não o seu direito de sufrágio.

Uma das alegações utilizadas por defensores do voto obrigatório de que apenas os cidadãos que exercem o voto poderiam cobrar de seus representantes que os bem representem é, no mínimo, um equívoco, pois não importa se o candidato do eleitor foi eleito ou não. Cabe aos eleitos representarem a coletividade, a nação, independentemente de terem recebido votos deste ou daquele, como assevera Cellos (2012) *“É nesse sentido que a defesa que se faz é que as pessoas tenham o livre arbítrio de decidir se devem ou não comparecer às urnas, tanto quanto tem de eleger ou não algum representante. A escolha de representantes ruins – que acaba por refletir em um aumento da apatia política – não é resultante de uma maior ou menor participação em um pleito eleitoral e sim de pouca participação política. E essa pequena participação política também é um reflexo da falta de instrução e do clientelismo, que não atinge apenas os menos abastados, mas tem reflexo em toda sociedade”*.

Dessa forma, oportuno também ratificar a assertiva de José Afonso da Silva (2006), segundo a qual *“Quanto mais o processo de democratização avança, mais o homem se vai libertando dos obstáculos que o constroem, mais liberdade conquista”*.

É justo afirmar que a democracia se desenvolve no sentido de conduzir a um nível mais elevado de liberdade e, portanto, de se poder decidir se há ou não o interesse de exercer o voto.

Deste modo, no que toca ao Brasil, levando-se em conta a obrigatoriedade do voto, cabem alguns questionamentos quanto ao exercício pleno da cidadania, quais sejam: é possível que em um Estado Democrático de Direito, que tem como fundamentos a soberania popular, a igualdade e a liberdade, o direito de votar e de ser votado integre o ordenamento jurídico como uma obrigação imposta mediante a cominação de uma sanção? Ou ainda, é compreensível que

em pleno século XXI não seja levada em consideração a possibilidade de se exercer ou não esse direito?

Entende-se, por fim, que o direito de participação do cidadão no Poder, através do voto, podendo escolher os seus governantes, bem como podendo ser votado, é reconhecido como um dos mais importantes direitos políticos. No entanto, cabe também reconhecer como necessário à concretização da real expressão da vontade popular, do efetivo exercício de um direito democrático, que ele seja direto, secreto e livre, inclusive no sentido de poder optar-se por exercer, ou não, esse direito.

REFERÊNCIAS:

ASSIS BRASIL, Joaquim Francisco de. **Democracia Representativa: do voto e do modo de votar**. Rio de Janeiro: Leuzinger, 1981.

AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima. **Reforma Política no Brasil**. Belo Horizonte: UFMG, 2006.

BARRETO, Álvaro Augusto de Borba. **O eleitor ausente: o não comparecimento às urnas na discussão das ciências sociais**. Cívitas, Porto Alegre, v. 8, n. 2, p. 187-206, ago. 2008.

BOBBIO; BOVERO, Michelangelo (Org.). **Teoria geral da política: a filosofia política e as lições clássicas**. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, Senado, 1988.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Eleições no Brasil: uma história de 500 anos. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2014

CELLOS, João Miguel Montes. **O voto obrigatório à luz do estado democrático de direito: avanço ou retrocesso?** 2012. Trabalho Acadêmico. (Trabalho de Conclusão de curso em Direito) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2012.

CHAIA, Vera. A longa conquista do voto na história político brasileira. São Paulo: Site da Fundação São Paulo, 2010. Disponível em: <
http://www.pucsp.br/fundasp/textps/downloads/O_voto_no_Brasil.pdf>. Acesso em: 15 fev. 2020.

CZAPLINSKI, Stefan B; COSTA, Luiz Domingos. **Confiança nas Instituições e Adesão ao Voto Obrigatório: uma relação necessária?** 2017. Disponível em:
<<http://www.uninter.com/cadesnosuninter/index.php/gestao-publica/article/.../552>>. Acesso em: 28 de out. 2019.

DAHL. Robert. **Um prefácio à teoria democrática**. Rio de Janeiro: Zahar, 1996.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do Estado**. 28ª Edição. São Paulo: Saraiva, 2009.

DANTAS, Ana Florinda. *Voto facultativo e cidadania*. **Revista do TRE-AL**, n.1, p.13-25, 2007.

DIAS, Reinaldo. **Ciência Política**. São Paulo: Atlas, 2008.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Estado de Direito e Constituição**. 3 ed. São Paulo: Saraiva, 2004.

FERREIRA, Manoel Rodrigues. **A evolução do sistema eleitoral brasileiro**. Brasília: Editora Senado Federal, 2001.

GICO JR, Ivo. *Liberdade de voto*. [s. L.]: Selected Works, 2007. Disponível em: <http://works.bepress.com/cgi/viewcontent.cgi?article=1021&context=ivo_teixeira_gico_junior>. Acesso em: 12 de mar. de 2019.

JAEGER, Graciela E. R. **História do Voto no Brasil**. 2004. Trabalho Acadêmico. (Trabalho de Conclusão do curso em História) – Unisinos, São Leopoldo, 2004.

KAHN, T. **O voto obrigatório**. Dissertação de Mestrado, São Paulo, Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, 1992.

MALLMANN, Leandro Ivan. **A (in)eficácia do voto obrigatório no Brasil**. 2009. Trabalho Acadêmico. (Trabalho de Conclusão do curso em Direito) – Centro Universitário Univates, Lajeado, 2009.

MENDONÇA, Valda de Souza. **Voto livre e espontâneo: exercício de cidadania política consciente**. Florianópolis: OAB/SC, 2004.

MILL, John Stuart. **Sobre a Liberdade**. Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira, 2006.

MONTESQUIEU, Charles Louis de. **Do espírito das leis**. São Paulo: Martin Claret, 2015.

MORAES, Alexandre de. **Jurisdição constitucional e tribunais constitucionais**. São Paulo: Atlas, 2000.

NICOLAU, Jairo. **História do Voto no Brasil**. Rio de Janeiro, 2002.

NICOLAU, Jairo. **Eleições no Brasil**. Rio de Janeiro: Zahar, 2012.

NOHLEN, D. **Sistemas electorales del mundo**. Madri: Centro de Estudios Constitucionales, 1981.

OLIVEIRA, Igor Bruno Silva de. **A definição dos candidatos ao pleito eleitoral: o interesse do eleitor pelo processo de votação**. Belo Horizonte: Del Rey, 2018.

PAIXÃO, André, Abstenção atinge 20,3%, maior percentual desde 1998. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/eleicoes/2018/eleicao-em-numeros/noticia/2018/10/08/abstencao-atinge-203-maior-percentual-desde-1998.ghtml>> Acesso em: 24 de jun. de 2019.

RIBEIRO, Renato Janine. **A Democracia**. São Paulo: Editora Publifolha, 2005.

SANTOS, Antônio Augusto Mayer dos. **Reforma Política: inércia e controvérsias**. Porto Alegre: age, 2009.

SANTOS, Eurico A. Gonzales Cursino dos. **Da obrigatoriedade do voto**. Revista de Informação Legislativa, Brasília, v. 42, n. 2, p. 101-106, jan./mar. 2004.

SILVA, Enio Moraes da. **O Estado Democrático de Direito**. Revista de informação legislativa, Brasília, v. 42. N. 167, p. 213-229, jul./set., 2005.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 27ª Edição. São Paulo: Editora Malheiros, 2006.

SOARES, Mário Lúcio Quintao. **Teoria do Estado: o substrato clássico e os novos paradigmas como pre-compreensão para o direito constitucional**. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

SOARES, Paulo Henrique. **Vantagens e desvantagens do voto obrigatório e do voto facultativo**. Revista de informação legislativa, Brasília, v. 41, n. 161, p. 107-116, jan./mar. 2004.

SOUZA, Francisco Belisário. **Sistema eleitoral no Império**. Brasília: UnB, 1979.

STRECK, Lenio Luiz; Moraes, José Luis Bolzan de. **Ciência Política e Teoria Geral do Estado**. 2 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.

TABELA CIA (The world suffrage). Disponível em: <
<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/fields/311.html>> acesso em: 05
 de março de 2020.

ANEXOS

TABELA 1		
VOTO FACULTATIVO E OBRIGATÓRIO NAS AMÉRICAS		
Região	Voto Facultativo	Voto Obrigatório
a) América do Norte	Canadá	México
	Estados Unidos	
b) América Central	El Salvador	Guatemala
	Honduras	Costa Rica
	Nicarágua	Panamá
	Cuba	República Dominicana
	Haiti	
	Jamaica	
	Belize	
	Bahamas	
	Trinidad e Tobago	
	Barbados	
	Granada	
	Antígua e Barbuda	
	Santa Lúcia	
	São Vicente	
c) América do Sul	Suriname	Brasil
	Guiana Britânica	Venezuela
	Colômbia	Equador
	Paraguai	Peru
		Bolívia
		Chile
		Argentina
		Uruguai
Fonte: Paulo Henrique Soares, 2004, p. 111-112		

TABELA 2		
PERCENTUAL DE PARTICIPAÇÃO DOS ELEITORES EM CONTRAPARTIDA À MODALIDADE DO VOTO ADOTADA		
PAÍS	PARTICIPAÇÃO DE ELEITORES	MODALIDADE DO VOTO
1) Áustria	92,4%	OBRIGATÓRIO
2) Austrália	91,7%	OBRIGATÓRIO
3) Nova Zelândia	89,1%	FACULTATIVO
4) Islândia	88,6%	FACULTATIVO
5) Itália	88,1%	OBRIGATÓRIO
6) Holanda	87,6%	FACULTATIVO
7) Bélgica	86,6%	OBRIGATÓRIO
8) Suécia	85,7%	FACULTATIVO
9) Dinamarca	85,4%	FACULTATIVO
10) Alemanha	85,2%	FACULTATIVO
11) Luxemburgo	85,0%	FACULTATIVO
12) Noruega	81,1%	FACULTATIVO
13) Grécia	79,0%	OBRIGATÓRIO
14) Portugal	78,8%	FACULTATIVO
15) Finlândia	77,6%	FACULTATIVO
16) Reino Unido	76,5%	FACULTATIVO
17) França	75,8%	FACULTATIVO
18) Canadá	74,5%	FACULTATIVO
19) Irlanda	73,4%	FACULTATIVO
20) Espanha	71,9%	FACULTATIVO
21) Japão	71,5%	FACULTATIVO
22) Suíça	50,0%	FACULTATIVO
23) Estados Unidos	58,7%	FACULTATIVO
Fonte: Kahn, 1992, p. 69		